

Wet en parlementair systeem

In een vorige aflevering van deze rubriek pleitte ik voor een eerherstel van het formele gelijkheidsbeginsel. De wettelijke voorschriften zouden minder gericht moeten zijn op realisatie van materiële gelijkheid; zij zouden minder toegespitst moeten zijn op het verlenen van voordelen voor deze of gene groep van individuen op grond van feitelijk verschillende situaties, doch zoveel mogelijk voor een ieder moeten gelden. Deze herwaardering van de wet als gericht op de formele gelijkheid zal echter niet gemakkelijk tot stand komen. Waarom?

door prof. mr. C. A. J. M. Kortmann
hoogleraar te Nijmegen

De wettelijke regels worden tot stand gebracht door of met machtiging van een volksvertegenwoordiging (en een sterk daaraan 'gekoppelde' regering) waarvan de meerderheid alleen meerderheid kan blijven door zoveel mogelijk wensen van degenen, die die meerderheid steunen, te vervullen. Worden deze niet of in onvoldoende mate vervuld, dan is te verwachten dat de zittende meerderheid bij de eerstvolgende verkiezingen verslagen wordt. Daar in het Nederlandse systeem verkiezingen ten minste om de vier jaar plaatsvinden, zal de meerderheid pogen binnen die termijn zoveel mogelijk voor haar cliënten aantrekkelijke maatregelen te verwezenlijken.

Nu zijn de verlangens van die cliënten veelal zeer uiteenlopend van aard. Maar wel hebben zij gemeen dat zij alle primair gericht zijn op het eigen belang. Daaruit vloeit spoedig een, die groepen bevoorrelende, wetgeving en verdere verfijning van de wetgeving voort. Deze roept op haar beurt weer claims op van andere groepen, die óók aanspraak menen te moeten maken op een van de algemene regel afwijkende behandeling.

Het resultaat ervan is een uitermate complex regelbestand waarin velen – ook degenen die de regels opstelden – de weg niet meer weten te vinden. Dit leidt op zijn beurt weer tot onvrede over dat regelbestand en tot (ernstige) kritiek op het democratisch stelsel waaruit de regelgeving voortvloeit.

Dit stelsel is echter nauwelijks in staat verbeteringen tot stand te brengen, daar door deze verbeteringen de meerderheid binnen dat stelsel zijn (heterogene) cliëntenbe-

stand dreigt te verliezen. De cliënt laat zich het eenmaal verworvene niet gemakkelijk ontnemen en de parlementaire meerderheid wil haar meerderheid niet kwijt.

Resultaat: alles gaat op de oude voet voort, ondanks het feit dat een – wellicht grote – meerderheid van het volk inziet dat wat de parlementaire meerderheid aan maatregelen tot stand brengt in feite niet leidt tot bevordering van het algemeen belang, doch slechts tot vervulling van de verlangens van die groepen van wier steun de kamermeerderheid het meest afhankelijk is.

Het is niet eenvoudig voor deze problemen een oplossing te vinden. Toch zijn er wel maatregelen denkbaar die tot gevolg (kunnen) hebben dat de wetgeving minder 'groepsgericht' en minder differentiërend wordt.

Op de eerste plaats valt te denken aan een verlenging van de zittingsduur van de Kamers, waardoor de neiging kortetermijnsuccessen te behalen zou kunnen afnemen.

Op de tweede plaats kan de invoering van vormen van het referendum tegengaan dat er wettelijke voorschriften tot stand komen die niet door de meerderheid van de kiezers worden gesteund.

Op de derde plaats zijn maatregelen denkbaar die de relatie tussen regering en Kamer lossen maken dan zij nu is. Zie ik het wel, dan is de huidige verstrengeling van regering en parlement (met name de Tweede Kamer) een van de belangrijkste oorzaken van de huidige wetgevingsproblematiek: de (meerderheid) van de Kamer bestaat bij gratie van honorering van allerlei groepsverlangens; het kabinet kan slechts overleven door regelmatig aan de verlangens van de Kamer (meerderheid) te voldoen. Er bestaan voor een regering te weinig mogelijkheden om de druk van de Kamer (meerderheid) tot honorering van groepsbelangen te weerstaan.

Wel beschouwd is er in vergelijking met de oorspronkelijke rol van het parlement een merkwaardige situatie ontstaan. Diende de volksvertegenwoordiging in haar oorspronkelijke opzet om de maatschappij te beschermen tegen ingrijpen van de koning (de regering), nu ziet het er eerder naar uit dat juist de volksvertegenwoordiging de regering steeds weer aanzet tot gedetailleerd en gedifferentieerd ingrijpen in de particuliere sfeer met gebruikmaking van alle ten dienste staande middelen.

Was het parlement eerst de rem op overheidsop treden, nu moet de regering die rol vervullen, waartoe zij gezien haar afhan-

kelijkheid van het parlement echter nauwelijks in staat is.

De verstrengeling van regering en volksvertegenwoordiging heeft nog een ander gevolg waaraan in het algemeen weinig aandacht wordt besteed. Het gaat om de gebondenheid van het bestuur aan de wet. In de klassieke opvatting zag men in de gebondenheid van het bestuur aan de – door het parlement vastgestelde – wet een waarborg voor de gelijke behandeling van de burgers en voor een zekere onveranderlijkheid van de burgers bindende wetten. Ook tegenwoordig hoort men weer pleidooien voor een herstel van de wetmatigheid van het bestuur. Men kan zich echter afvragen of dergelijke pleidooien nog veel betekenis hebben in een situatie waarin bestuur (regering) en parlement in feite één orgaancomplex vormen.

Het bestuur bestaat – enigszins gechargeerd gesteld – uit regering en parlement *tezamen* en is aldus wetgever in eigen zaak geworden. Formeel is het bestuur nog wel gebonden aan de wet, maar materieel gezien kan het die wet – zij het via een wat ingewikkelde procedure – naar eigen goeddunken wijzigen, intrekken, detailleren, enz. met het oog op door het bestuur nagestreefde doeleinden. De wet vervult dan hoogstens nog de functie van zelfbinding, die op n'importe welk ogenblik kan worden opgeheven.

Hierin kan verandering worden gebracht door de wetgevende en besturende organen meer van elkaar te ontkoppelen en door een grotere duurzaamheid van de wetten, met name die welke de burgers binden, te verzekeren.

Dit kan op diverse wijzen geschieden. De ont koppeling kan worden bevorderd door het voortbestaan van een kabinet minder afhankelijk te maken van de kamermeerderheid, bij voorbeeld door invoering van een verzwaarde procedure voor een motie van wantrouwen. Veel verder gaat de rechtstreekse verkiezing van een minister-president of een kabinet.

De duurzaamheid van – de burgers bindende – wetten kan worden bevorderd door de vaststelling ervan mede afhankelijk te maken van de instemming van een bij voorbeeld voor acht jaar gekozen orgaan, waarvan de leden om de twee jaar voor een vierde deel aftreden.

Ook diverse andere maatregelen zijn mogelijk. Het gaat echter niet primair om die maatregelen, doch om het resultaat: een grotere wederzijdse onafhankelijkheid van regering en parlement en een grotere duurzaamheid van de de burgers bindende regels. Als dit zonder institutionele wijzigingen bereikt kan worden, is dat toe te juichen. Lukt dat niet, dan waren veranderingen op het institutionele vlak ernstig te overwegen: een eervolle opdracht voor een commissie-Geelhoed II.